

# LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

## I.- INTRODUCCIÓN.- DEFINICIÓN DE SHORT SEA SHIPPING

Por transporte marítimo de corta distancia (**SHORT SEA SHIPPING, SSS**) se entiende **el movimiento de mercancías y pasajeros por mar entre puertos situados en territorio de la Unión Europea o entre esos puertos y los situados en países no europeos con una línea de costa en los mares ribereños que rodean Europa<sup>1</sup>.**

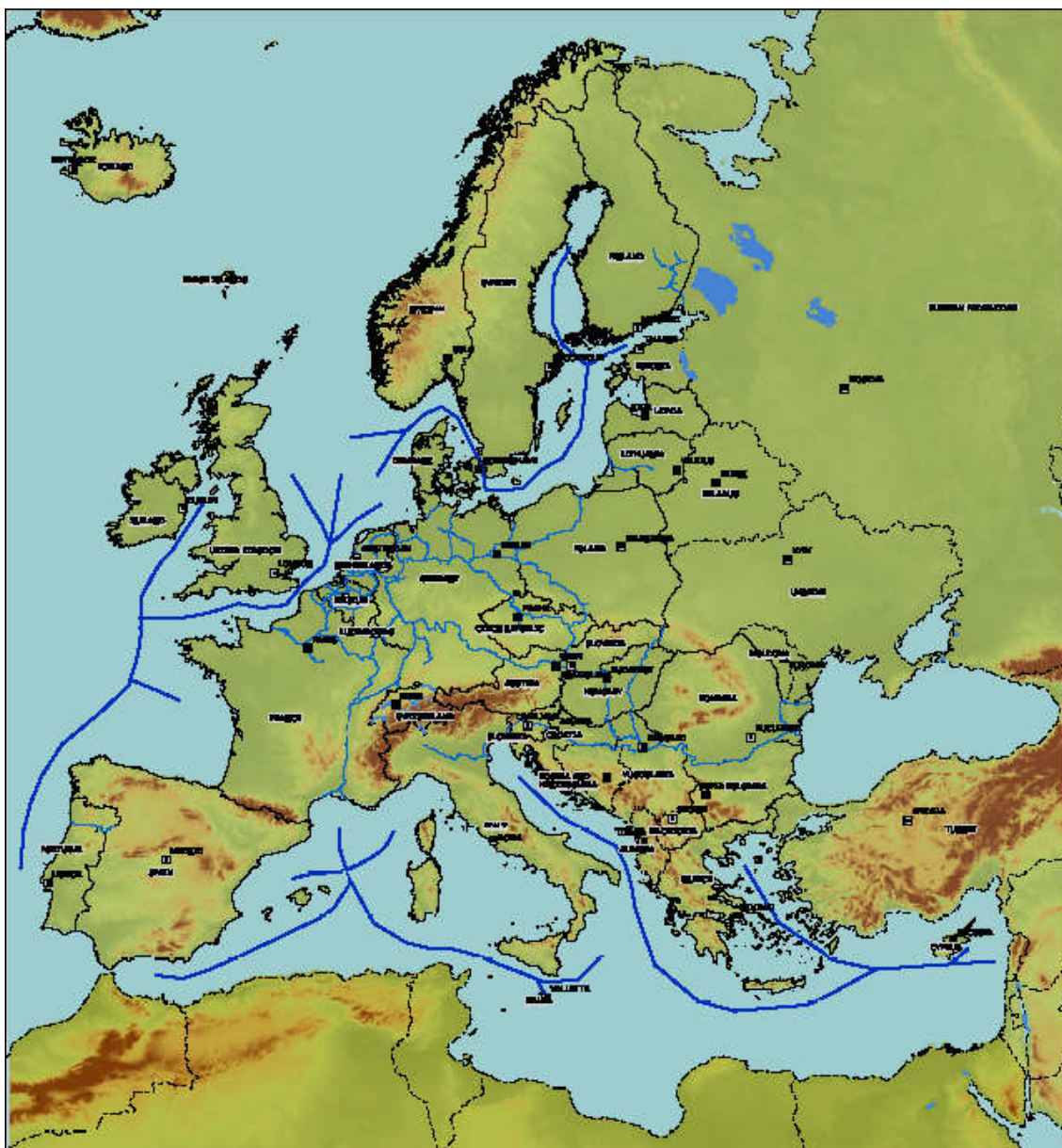
Incluye tanto transporte marítimo nacional e como internacional, así como los servicios FEEDER. El concepto se aplica también al transporte marítimo entre estados miembros de la Unión Europea y otros países ribereños de los mares Báltico, Negro y Mediterráneo.

El **SHORT SEA SHIPPING** y un concepto vinculado al mismo **AUTOPISTAS DEL MAR (THE MOTORWAYS OF THE SEA)** es un sistema de ejes de transporte propuesto por la Unión Europea para evitar la congestión de las carreteras provocada por el aumento exponencial de los mismos. Actualmente y después de la adopción del artículo 12 de la Decisión 884/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión n.º 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (TEN-T) (*DO L 167 de 30.4.2004, p. 1/38*), estas quedan estructuradas de la siguiente forma:

- **Autopista del Báltico** (*une a los miembros del báltico con los del centro y oeste, incluyendo una ruta a través del mar del norte/canal del mar báltico*);
- **Autopista del Mar del Oeste Europeo** (desde Portugal y España por el arco atlántico al Mar del Norte y al Mar de Irlanda);
- **Autopista del Mar del Sur-Este Europeo** (Conectando el Adriático con el Mar Jónico y el Este Mediterráneo, incluyendo Chipre);
- **Autopista del Mar del Sur-Oeste Europeo** (Oeste mediterráneo conectando España, Francia, Italia, incluyendo Malta y conectando con la Autopista del Mar del Sur-Este Europeo, incluyendo conexiones con el Mar Negro)

<sup>1</sup> Definición dada por el **SHORT SEA PROMOTION CENTER-SPAIN** en su Website: [www.shortsea-es.org](http://www.shortsea-es.org)

# LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES



## II.- ANTECEDENTES:

El 12 de septiembre de 2001 la Comisión adoptó el *Libro Blanco "La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad"*[COM (2001) 370]. Este texto deja clara la apuesta de este órgano por la descongestión de los transportes terrestres y en concreto los realizados por carretera que son los mayoritarios,

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

desviándolos a otros medios como el aéreo o el marítimo, asimismo resalta el importante papel del **SHORT SEA SHIPPING** en la nueva política de transportes de la Comunidad. Las autopistas marítimas nacen aquí como apuesta política, pero no eran una realidad desconocida para la Unión por cuanto que la navegación de cabotaje es una realidad histórica de nuestro continente que ya tuvo gran importancia en el desarrollo del imperio romano.

**La Comunicación sobre el transporte marítimo de corta distancia, presentada por la Comisión en 1999<sup>2</sup>**, analizaba los obstáculos que impiden el desarrollo de este modo de transporte y abogaba por un planteamiento global puerta a puerta con ventanillas únicas.

**En junio de 2002, los ministros de transportes de la Unión Europea celebraron una reunión informal en Gijón** (España) dedicada exclusivamente al transporte marítimo de corta distancia. A raíz de dicha reunión, la Comisión elaboró un Programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia<sup>3</sup>.

**En 2004 la Comisión presentó otra Comunicación sobre transporte marítimo de corta distancia<sup>4</sup>**, en la que se informaba sobre los avances conseguidos desde 1999. Después de ésta, se celebró en Ámsterdam, en julio de 2004, una reunión informal de los ministros de transporte de la Unión Europea.

**En enero de 2006, se elaboraron conclusiones en el ámbito de las «autopistas del mar»** durante una conferencia ministerial en Ljubljana (Eslovenia).

---

<sup>2</sup> El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa: Una alternativa dinámica en una cadena de transporte sostenible – Segundo informe bienal de aplicación, COM(1999) 317 final.

<sup>3</sup> Programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia, COM(2003) 155 final.

<sup>4</sup> Comunicación sobre el transporte marítimo de corta distancia, COM(2004) 453 final.

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

También el Parlamento Europeo ha confirmado en varias ocasiones su dedicación al fomento del transporte marítimo de corta distancia. Su **última resolución sobre este asunto es de abril de 2005**<sup>5</sup>.

La política en materia de transporte marítimo de corta distancia está plenamente en consonancia con la **Agenda de Lisboa**.

### III.- DIRECTRICES COMUNITARIAS

No solo el libro blanco de los transportes regula ayudas de estado, de hecho y ante la competitividad decreciente de los pabellones comunitarios, los Estados miembros tomaron iniciativas independientes con carácter general para preservar sus intereses marítimos mucho antes.

De hecho y ante el recurso creciente a las ayudas de Estado, la Comisión elaboró en **1989 y en 1997** unas directrices en las que se definían las condiciones en que esas ayudas al transporte marítimo se consideraban compatibles con los principios del mercado común<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> 2004/2161(INI).

<sup>6</sup> Inicialmente, se estableció un "techo" máximo admisible, basado en la diferencia del coste de explotación teórica de buques operando bajo bandera de un Estado miembro de bajos salarios y un pabellón de conveniencia. Dado que ese método no permite tener suficientemente en cuenta las diferencias de tamaño de los buques, productividad, composición de las tripulaciones y rentabilidad de la explotación, se consideró necesario otro enfoque para limitar la intensidad de las ayudas y evitar una carrera de subvenciones. Esta necesidad se puso de manifiesto en la Comunicación de la Comisión "**Hacia una nueva estrategia marítima**" (COM (96) 81/6, de 8 de marzo de 1996) y se asumió por el Consejo en su resolución sobre este documento. Es consecuencia de esto el borrador de nuevas directrices que fue adoptado por la Comisión y publicado en el DOCE de 5 de julio de 1997 con el título "**Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo**". (97/C 205/05). Con este documento la Comisión informaba al Consejo, de su interpretación de la aplicación del Artículo 92 del Tratado de Roma, relativo a las ayudas de Estado. Es decir, resumía aquellos tipos y cuantías de ayudas que se consideraban aceptables y los que, por el contrario, se estimaba incompatible con el Tratado.

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

Así, se consideraban Ayudas de Estado las medidas especiales adoptadas en muchos Estados miembros para **mejorar el entorno fiscal de las compañías marítimas**, como por ejemplo la amortización acelerada de las inversiones o la posibilidad de reservar los beneficios derivados de la venta de buques, con exención de impuestos, durante un número determinado de años, siempre que estos beneficios se vuelvan a invertir en buques. Igualmente se consideraba ayuda la aplicación del sistema de determinación de la base imponible del impuesto de sociedades basado en el tonelaje en lugar del aplicable en general (TAX TONNAGE). Sin embargo, teniendo en cuenta la importancia de las actividades marítimas y afines (seguro, corretaje y financiación), para la economía comunitaria, en principio, podría aceptarse este tipo de incentivos fiscales.

En cuanto a los costes salariales, se podían considerar compatibles con el mercado común las ayudas en materia de seguridad social y de imposición de los ingresos de los trabajadores del mar, destinadas a reducir las cargas sociales de las compañías navieras derivadas de la explotación de buques matriculados en la Comunidad.

Del resto de ayudas analizadas, unas se consideraban compatibles, como Relevos de tripulaciones y Formación, otras incompatibles, como Inversión y Reposición de pérdidas de explotación (excepto en el caso de obligaciones de servicio público) y otras se regirían por las normas generales, como Regionales y de Reestructuración.

Finalmente, se establecía un nivel máximo aceptable del conjunto de ayudas, representado por la reducción a cero de las cargas fiscales y sociales aplicables a los marinos y del impuesto sobre sociedades de las compañías marítimas. Este enfoque sustituía al sistema anterior de límite basado en la diferencia hipotética de costes.

Sin embargo, a juicio de la Comisión, las medidas propuestas por los Estados miembros no han dado resultados positivos tanto sobre la evolución de la flota bajo

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

pabellón comunitario como sobre la evolución del empleo y sobre la contribución de las industrias marítimas al conjunto de la actividad económica.

Consecuentemente, y aunque en principio las ayudas al funcionamiento debían ser excepcionales, temporales y decrecientes, la Comisión considera que las ayudas de Estado a la industria marítima europea siguen estando justificadas y el enfoque adoptado por las Directrices de 1997 era correcto.

Por ello, y en base a dicho informe básico, la Comisión ha publicado la Comunicación C (2004)<sup>43</sup> sobre Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al Transporte Marítimo (2004/6 C 13/03) (DOCE C 13/3 de 17.01.2004) en las que después de recoger en un primer apartado el alcance y objetivos generales de las Directrices revisadas sobre ayudas de Estado, se desarrollan en apartados posteriores los distintos campos en los que se pueden plantear y autorizar medidas de ayuda y que se concretan en los siguientes:

- Medidas fiscales y sociales para mejorar la competitividad.
- Ayudas a la inversión.
- Relevo de las tripulaciones.
- Formación
- Ayudas regionales.
- Ayudas a la reestructuración.
- Obligaciones de servicio público y contratos.
- **Ayudas al transporte marítimo de corta distancia:**

La Comisión reconoce en sus propias palabras “*las dificultades financieras*” que el establecimiento de los servicios de transporte marítimo ocasionará y el deseo de los estados de paliar dichos efectos. Es por ello que establece una serie de condiciones que deberán cumplir las ayudas destinadas a promocionarlos. Estas ayudas podrán ser aprobadas por la Comisión cuando estén destinadas a los armadores a los que se refiere el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 4055/86 y siempre con respecto a buques de pabellón de alguno de los estados miembros; cumpliendo las siguientes condiciones:



## **LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES**

- que la duración de la ayuda no supere el límite temporal de tres años y que conecte puertos situados en Estados miembros;
- que el servicio permita que los transportes realizados por carretera se realicen total o parcialmente por vía marítima, y sin desviar el transporte marítimo en forma contraria al interés común;
- que la ayuda contemple la aplicación de un proyecto detallado, con un impacto medioambiental preestablecido, respecto de una nueva ruta o la mejora de los servicios de una ruta existente;
- que la ayuda tenga por finalidad cubrir los gastos operativos del servicio en cuestión hasta un 30 %, o financiar la adquisición de equipos de trasbordo para la prestación del servicio previsto, hasta un máximo del 10 % de dichas inversiones;
- que la ayuda para la puesta en práctica del proyecto se conceda basándose en criterios transparentes aplicados de forma no discriminatoria a los armadores establecidos en la Comunidad. Normalmente, la ayuda deberá destinarse a un proyecto seleccionado por las autoridades del Estado miembro a través de una licitación de conformidad con las normas comunitarias aplicables;
- que el servicio objeto del proyecto pueda ser comercialmente viable después del período en que tenga derecho a la ayuda pública;
- que la ayuda no se acumule con compensaciones de servicio público.

### **IV.- COMUNICACIÓN UE COM(2006) 380 FINAL SOBRE SHORT SEA SHIPPING**

La última comunicación de la Comisión de fecha 13 de julio de 2006 hace el siguiente análisis sobre las acciones que se adoptaron en la comunicación de 2004 para el fomento de la Navegación de Corta Distancia en el seno de la Comunidad.

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

### 1.-Directiva<sup>7</sup> sobre determinadas formalidades de información para los buques (FAL OMI<sup>8</sup>)<sup>9</sup>

La Transposición de la Directiva a la legislación nacional está a punto de concluirse. La Comisión ha hecho pública la información sobre los formularios FAL y ha incitado a los países no pertenecientes a la UE a que sigan el ejemplo comunitario, que acepta los formularios FAL de la OMI acordados a nivel internacional en su formato y presentación normalizado. La 32<sup>a</sup> sesión del Comité FAL de la OMI celebrada en julio de 2005 introdujo algunas modificaciones técnicas en el Convenio.

### 2.-Marco Polo<sup>10</sup>

El programa de ayudas Marco Polo entró en funcionamiento en 2003.<sup>11</sup> En las primeras fases de selección, aproximadamente la mitad de los proyectos aceptados tenían que ver con el transporte marítimo de corta distancia (sobre todo, con la creación de nuevas líneas o la extensión de las ya existentes).

En julio de 2004, la Comisión presentó una propuesta para prorrogar Marco Polo<sup>12</sup>. Dicha propuesta, denominada Marco Polo II, continuaría, a partir de 2007, con las acciones subvencionables dentro del programa actual Marco Polo, pero tendría un

---

<sup>7</sup> Directiva 2002/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, sobre las formalidades de información para los buques que lleguen a los puertos de los Estados miembros de la Comunidad y salgan de éstos, DO L 67, 9.3.2002, p. 31.

<sup>8</sup> Formularios simplificados de la Organización Marítima Internacional.

<sup>9</sup> La Acción nº 1 del Programa de fomento se ha completado casi en su totalidad. Seguirá habiendo un seguimiento y control. Se tiene que establecer un nuevo parámetro para adoptar los anexos de la Directiva a las medidas de la OMI, adoptadas en la 32ª sesión del Comité FAL – fecha límite: 2007.

<sup>10</sup> La Acción nº 2 del Programa de fomento se encuentra a medio camino de su recorrido. Se continuará trabajando para garantizar la utilización de Marco Polo para beneficio del transporte marítimo de corta distancia hasta 2010 y en años posteriores.

<sup>11</sup> Reglamento (CE) nº 1382/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo a la concesión de ayuda financiera comunitaria para mejorar el impacto medioambiental del sistema de transporte de mercancías (Programa Marco Polo), DO L 196, 2.8.2003, p. 1.

<sup>12</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el segundo programa «Marco Polo» para la concesión de ayuda financiera comunitaria a fin de mejorar el comportamiento ambiental del sistema de transporte de mercancías («Marco Polo II»), COM(2004) 478 final.



## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

presupuesto considerablemente mayor. El nuevo programa trata las «autopistas del mar» (véase el capítulo 3.1.4) como una nueva acción específica. Con el tiempo, esta acción debería reducir el tráfico por carretera en un corredor dado, trasladando el transporte de mercancías por carretera a los servicios de transporte marítimo de corta

### 3.-Unidades de carga intermodales<sup>13</sup>

Sigue pendiente la adopción final de la propuesta presentada por la Comisión en una Directiva sobre las unidades de carga intermodales<sup>14</sup>.

### 4.- La Red Transeuropea-Autopistas del mar (RED TEN)<sup>15</sup>

La revisión de las directrices comunitarias para el desarrollo de la Red transeuropea de transporte (RTE-T) de abril de 2004 contiene un proyecto prioritario con cuatro zonas para las autopistas del mar<sup>16</sup>. También establece un paralelo entre las autopistas del mar y el programa Marco Polo, avanzando ciertos criterios, tales como la prevención de las distorsiones de la competencia y la viabilidad duradera del proyecto una vez agotada la financiación comunitaria.

En febrero de 2005, la Comisión desarrolló un vademécum que facilita la aplicación práctica del marco jurídico.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> La Acción nº 3 del Programa de fomento no ha registrado ningún progreso.

<sup>14</sup> Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las unidades de carga intermodales, COM(2004) 361 final.

<sup>15</sup> La acción Nº 4 del Programa de fomento, que define el concepto de «autopistas del mar», se ha completado íntegramente. Por tanto, es necesario establecer un nuevo parámetro para hacer operativas las primeras autopistas del mar - fecha límite: 2010 (actores: la Comisión, los Estados miembros y el sector). La Comisión comprobará también si se puede ampliar el concepto de «autopistas del mar», más allá de la RTE-T, incluyendo una etiqueta de calidad para los procesos logísticos en el transporte marítimo de corta distancia - fecha límite: 2007.

<sup>16</sup> Decisión nº 884/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión nº 1692/96/CE No 884/2004/EC sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, DO L 167, 30.4.2004, p. 1.

<sup>17</sup> Véase [www.ec.europa.eu/comm/transport/intermodality/motorways\\_sea/projects\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/comm/transport/intermodality/motorways_sea/projects_en.htm).

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

En la convocatoria de propuestas 2005, se seleccionaron tres acciones en apoyo de los planes directores regionales estratégicos para las autopistas del mar que recibirán financiación de la RTE-T - una en el mar Báltico, otra en la costa oeste europea y otra en el mar Mediterráneo.

La puesta en práctica de las autopistas del mar requiere **colaboración y cooperación**. Esto es fundamental para lograr la **concentración de flujos de mercancías**, hecho necesario para que las autopistas del mar sean viables. Las autopistas del mar son propuestas por, al menos, dos Estados miembros, deberán implicar tanto a los sectores públicos como a los privados y han de incluir conexiones marítimas de corta distancia.

Las autopistas del mar deben responder también a criterios de **calidad**. Además de necesitarse una infraestructura y superestructura de calidad en los puertos y las conexiones con el *hinterland*, este planteamiento de calidad debe extenderse a los procedimientos administrativos. Dicho planteamiento podría también incluir el seguimiento y la localización, ventanillas únicas y procedimientos adecuados en los puertos que hagan posible gestionar las frecuencias necesarias del transporte marítimo de corta distancia. Sobre la base de las conclusiones de la conferencia ministerial de enero de 2006 y de las nuevas perspectivas financieras de la RTE-T, en la actualidad resulta indispensable que los Estados miembros den la prioridad necesaria a los proyectos de autopistas del mar.

### 5.-Los resultados medioambientales del transporte marítimo de corta distancia<sup>18</sup>

El transporte marítimo presenta un rendimiento energético muy superior a los demás modos de transporte y suele ser menos nocivo para el medio ambiente. El aumento de la utilización del transporte marítimo de corta distancia se ajustaría a la política medioambiental comunitaria y a sus objetivos de CO<sub>2</sub>.

---

<sup>18</sup> La acción nº 5 del Programa de fomento se encuentra a medio camino de su recorrido. Se continuará trabajando para apoyar la estrategia más general de la Comisión en materia de medio ambiente que se propone conseguir un transporte marítimo más "limpio", incluidas las acciones en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico.

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

No obstante, se requieren mejoras medioambientales del transporte marítimo, sobre todo en lo que concierne a las emisiones de SO<sub>x</sub> y partículas. Estas mejoras han de ser inmediatas con el fin de mantener una imagen «limpia» del transporte marítimo en una situación en la que el transporte de carretera está mejorando su impacto medioambiental. Sin embargo, tal y como señala la Red temática para el transporte marítimo de corta distancia (REALISE)<sup>19</sup>, cuando se adopta una perspectiva más amplia de los costes externos, que incluya el ruido, los accidentes y la congestión, el transporte marítimo de corta distancia, desde el punto de vista de los efectos externos socio-medioambientales y en comparación con el transporte por carretera, sigue estando todavía en la vanguardia.

En julio de 2005 el Parlamento Europeo y el Consejo dieron un paso significativo hacia un transporte marítimo más respetuoso con el medio ambiente con la adopción de una Directiva que limitará a un máximo del 1,5 % el contenido de azufre de los combustibles marítimos utilizados en el mar Báltico (desde agosto de 2006), el mar del Norte y el Canal de la Mancha (previsto para el otoño de 2007)<sup>20 21</sup>. A partir de agosto de 2006, se aplicará el mismo límite a todos los buques de pasaje en servicios regulares entre los puertos comunitarios.

### **6.- Guía de los regímenes aduaneros aplicables al transporte marítimo de corta distancia<sup>22</sup>**

Tal y como se indicaba en el Programa de fomento de 2003, la Comisión llevó a cabo consultas en toda Europa sobre la Guía de los regímenes aduaneros aplicables al

---

<sup>19</sup> Prestación 3.3: Opciones medioambientales para el transporte.

<sup>20</sup> Directiva 2005/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2005, por la que se modifica la Directiva 1999/32/CE en lo relativo al contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo, DO L 191, 22.7.2005, p. 59.

<sup>21</sup> Véase «Zonas de control de las emisiones de SO<sub>x</sub>» creadas en el ámbito del anexo VI de MARPOL 73/78.

<sup>22</sup> La acción nº 6 del Programa de fomento se ha completado por el momento. Se seguirá trabajando para determinar y tratar cuestiones específicas en lo que atañe a las acciones 7 y 8

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

transporte marítimo de corta distancia<sup>23</sup>. Las respuestas a las consultas se centraron en las divergencias de aplicación de la normativa aduanera comunitaria a nivel nacional, regional y local y en los regímenes aduaneros simplificados. La primera cuestión relativa a la normativa aduanera comunitaria se trata en el capítulo 3.2.3 y sucesivos. En respuesta a la última cuestión de los regímenes simplificados, la Comisión presentó en 2004 un documento de trabajo<sup>24</sup> sobre el «servicio marítimo regular autorizado», servicio autorizado por las aduanas que transportan mercancías comunitarias entre dos Estados miembros con un mínimo de trámites.

Además, la Comisión ha actualizado periódicamente la guía original (última actualización en enero de 2004). Una vez se adopten las propuestas actuales de la Comisión sobre la modernización del Código aduanero (véase el capítulo 3.2.3), se realizarán más actualizaciones.

### **7.- Determinación y eliminación de los obstáculos al desarrollo del transporte marítimo de corta distancia<sup>25</sup>**

La búsqueda de soluciones para los puntos de estrangulamiento del transporte marítimo de corta distancia puerta a puerta avanza rápidamente y sigue brindando resultados tangibles. La cooperación permanente con los Estados miembros y el sector ha sido indispensable. La lista inicial de 161 puntos de estrangulamiento, realizada en 2000, se ha reducido ahora a 35<sup>26</sup>. Se seguirá trabajando para abordar los puntos de estrangulamiento restantes. El ejercicio se volvió a lanzar en abril de 2005 con el objetivo de actualizar la situación e incluir la UE ampliada.

---

<sup>23</sup> Guía de los regímenes aduaneros aplicables al transporte marítimo de corta distancia, SEC(2002) 632.

<sup>24</sup> Regímenes aduaneros aplicables al transporte marítimo de corta distancia: «Servicio marítimo regular autorizado, SEC», SEC(2004) 333.

<sup>25</sup> La acción nº 7 del Programa de fomento se ha completado en más de su mitad. Se seguirá trabajando para eliminar los obstáculos determinados y comprobar si todavía existen otros que también incluyan a los nuevos Estados miembros, incluidos los obstáculos dentro del sector portuario.

<sup>26</sup> Véase: [www.ec.europa.eu/comm/transport/maritime/sss/bottlenecks/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/comm/transport/maritime/sss/bottlenecks/index_en.htm).

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

En la Comunicación de 2004 sobre el transporte marítimo de corta distancia se presentó un número de puntos de estrangulamiento suprimidos. Posteriormente se han suprimido otros, como, por ejemplo: En los puertos españoles, los funcionarios de aduanas ya no exigen **copias impresas de la «declaración sumaria»** (equivalente a los manifiestos de carga), sino que se acepta el formato electrónico.

### **8.- Aproximación de las prácticas nacionales e informatización de los regímenes aduaneros comunitarios** <sup>27</sup>

El Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado (NSTI), el cual constituye un primer paso hacia las aduanas electrónicas, viene funcionando desde mediados de 2003. En este sistema, se substituye el antiguo procedimiento en papel utilizado en el transporte de mercancías según el Documento Único Administrativo (DUA) por mensajes electrónicos.

En noviembre de 2005, la Comisión preparó un nuevo conjunto de medidas,<sup>28</sup> con el objetivo de simplificar y racionalizar los procedimientos aduaneros, así como de poner en marcha un sistema que permitiera crear un entorno sin soporte de papel para el comercio y las aduanas, incluidos los aspectos de seguridad. Este conjunto de medidas cuenta con propuestas para modernizar el código de aduanas y el sistema de aduanas electrónicas. Las declaraciones y los mensajes electrónicos se convertirían en la norma, mientras que las declaraciones en papel serían la excepción.

Futuras innovaciones, como los sistemas de identificación y seguimiento de buques a larga distancia (LRIT) que utilizan comunicaciones por satélite, podrían ser un paso más hacia un entorno que permita un seguimiento fiable y seguro tanto del buque como de

---

<sup>27</sup> La acción n° 8 del Programa de fomento se encuentra a medio camino de su recorrido. Se seguirá trabajando con los grupos de contacto de aduanas para armonizar las aplicaciones nacionales, regionales y locales.

<sup>28</sup> Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establece el Código aduanero comunitario (Código aduanero modernizado), COM(2005) 608 final, y Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio, COM(2005) 609 final.

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

las mercancías durante todo el trayecto, lo que reducirá la necesidad de controles individuales.

Además, dos grupos de contacto<sup>29</sup> de oficinas aduaneras están trabajando para aumentar la cooperación práctica y la coordinación entre las oficinas aduaneras de los principales puertos de la Unión Europea. Estos grupos estudian las divergencias de aplicación de las reglas aduaneras comunitarias a nivel nacional, regional o local, establecen normas y tienen el objetivo de alcanzar una aplicación equivalente de los controles.

### 9.- Investigación y desarrollo tecnológico<sup>30</sup>

La Red temática de transporte marítimo de corta distancia, REALISE,<sup>31</sup> concluyó su trabajo a finales de 2005. Se concentró en tres estudios integrados sobre estadística, aspectos medioambientales y el precio del transporte marítimo de corta distancia.

Se están llevando a cabo otras acciones de investigación de gran interés para el transporte marítimo de corta distancia, por ejemplo, sobre reducción de emisiones de los buques, nuevos tipos de buques, motores, autopistas del mar y equipos de manipulación portuaria.

### 10.- Ventanillas únicas<sup>32</sup>

El paquete de medidas aduaneras mencionado en el capítulo 3.2.3 contiene un marco para que la información proporcionada por operadores económicos y sea compartida por las autoridades aduaneras y otros agentes que trabajan en las fronteras, como los

---

<sup>29</sup> RALFH, que se ocupa de los principales puertos del norte de la UE, y ODYSSUD, dedicado a los principales puertos del sur de la UE.

<sup>30</sup> La acción nº 9 del Programa de fomento se ha completado en más de su mitad. Se seguirá trabajando para hacer un seguimiento de los resultados del 5º Programa Marco, para garantizar los resultados del 6º Programa y para realizar una difusión eficaz de dichos resultados. El transporte marítimo de corta distancia, como parte de la plataforma del transporte acuático, ha de ser, también, una prioridad en el 7º Programa Marco.

<sup>31</sup> Véase [www.realise-sss.org](http://www.realise-sss.org).

<sup>32</sup> La acción nº 10 del Programa de fomento se ha completado en más de su mitad. Se continuará trabajando para fomentar las ventanillas únicas.



## **LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES**

guardas de fronteras, y las autoridades veterinarias y medioambientales. Los operadores económicos tendrían que proporcionar la información sólo una vez y las mercancías serían controladas por las autoridades en un mismo momento y lugar («ventanilla única»).

### **11.- Puntos focales en el transporte marítimo de corta distancia<sup>33</sup>**

Los puntos focales en el transporte marítimo de corta distancia son los representantes de las administraciones marítimas nacionales y los responsables del transporte marítimo de corta distancia en sus administraciones. La Comisión ha seguido destacando su papel fundamental en la política de corta distancia y ha organizado reuniones periódicas con ellos para intercambiar información, debatir sobre las autopistas del mar y eliminar los obstáculos para que el transporte marítimo de corta distancia se desarrolle (véase capítulo 3.2.2). La mayoría de los nuevos Estados miembros y de los países adherentes y candidatos se han incorporado rápidamente a los trabajos de los puntos focales.

### **12.- Centros de fomento del transporte marítimo de corta distancia<sup>34</sup>**

En la actualidad, hay 21 centros de fomento del transporte marítimo de corta distancia (SPC)<sup>35</sup> que operan en Europa. Estos centros, basados en intereses comerciales, proporcionan un asesoramiento neutral e imparcial sobre el uso del transporte marítimo de corta distancia para responder a las necesidades de los usuarios del transporte. Fundamentalmente, estos centros son independientes de grupos de interés específicos y

---

<sup>33</sup> La acción nº 11 del Programa de fomento se ha completado en más de su mitad. Se continuará trabajando con reuniones periódicas de los puntos focales y para garantizar el flujo de información y la obtención de resultados, incluidas las autopistas del mar.

<sup>34</sup> La acción nº 12 del Programa de fomento se ha completado en más de su mitad. Se seguirá trabajando para garantizar el buen funcionamiento y orientación en los centros de fomento. La ampliación del ámbito geográfico de estos centros se mantendrá. También deberán mantenerse los esfuerzos para garantizar la seguridad financiera de los centros de fomento (SPC), como mínimo, a medio plazo. Se tiene que establecer un nuevo parámetro para estudiar la viabilidad de la ampliación del campo de acción de los SPC para incluir, en un plazo de tres años, el fomento de los servicios terrestres multimodales y de servicios logísticos asociados (actores: los centros de fomento del transporte marítimo de corta distancia, el sector, los Estados miembros y la Comisión).

<sup>35</sup> Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, España, Suecia, Turquía y el Reino Unido.

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

trabajan en consonancia con la política europea de fomento. Los centros nacionales están interconectados en la Red europea de transporte marítimo de corta distancia<sup>36</sup>, hecho que posibilita la utilización de una herramienta común y virtual para el fomento europeo. La Comisión apoya a estos centros, así como su trabajo y su red de colaboración, y espera que este apoyo venga, también, de las autoridades nacionales.

### 13.- Información estadística<sup>37</sup>

La Directiva del Consejo sobre las estadísticas relativas al transporte marítimo<sup>38</sup>, que entró en vigor en 2000, se convertirá, paulatinamente, en la fuente principal de información sobre el transporte marítimo de corta distancia, una vez sea posible aportar series de datos suficientes en toneladas-kilómetro para analizar las tendencias.

La Comisión ha estado trabajando en una tabla que, según se espera, permitirá hacer comparaciones coherentes entre los diferentes modos, convirtiendo la información en toneladas del transporte marítimo de corta distancia en toneladas-kilómetro, unidad utilizada por otros modos de transporte. Eurostat ya está probando una primera herramienta. La Red temática del transporte marítimo de corta distancia (REALISE) ha contribuido a afinar los datos de los resultados.

## V.- AYUDAS DE LAS DIRECTRICES EUROPEAS TRASPUESTAS A LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Las **directrices comunitarias** aplicadas en nuestra legislación se refieren en concreto a la financiación de la construcción de buques, concesión de avales del Estado a la inversión en buques y Régimen de Tributación de las empresas navieras.

---

<sup>36</sup> Véase: [www.shortsea.info](http://www.shortsea.info).

<sup>37</sup> La acción nº 13 del Programa de fomento se ha completado casi en su totalidad. La Comisión seguirá trabajando en la creación de una fuente de datos estadísticos en toneladas-kilómetro única y fiable para el transporte marítimo de corta distancia. Se tendrá que seguir afinando la tabla de conversión actual.

<sup>38</sup> Directiva 95/64/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 1995, sobre la relación estadística del transporte marítimo de mercancías y pasajeros, DO L 320, 30.12.1995, p. 25, tal y como se ha aplicado.

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

El sistema de financiación se recoge en el Capítulo IV del Real Decreto 442/1994, (Texto refundido), ya mencionado, actualizado con las últimas modificaciones introducidas hasta la fecha.

- **Los avales y garantías estatales.** En este caso hay que distinguir entre avales del Estado para la adquisición de buques por empresas navieras domiciliadas en España y garantías estatales para la financiación a armadores extranjeros.

-**Avales para armador nacional.** Se regulan anualmente en la *Ley de Presupuestos Generales del Estado*. Para el año 2004 se recogían en el artículo 49. Dos c) de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004:

*“c).- Dentro del total señalado en el apartado Uno, se aplicará el límite máximo de 39,07 millones de euros a garantizar operaciones de inversión destinadas a la adquisición de buques por empresas navieras domiciliadas en España, mediante su compra ó arrendamiento con opción de compra.”*

El importe avalado no podrá superar el 27 por 100 del precio total del buque financiado. Dicho importe se entenderá referido al principal de las operaciones de crédito objeto del aval, extendiéndose el mismo a sus correspondientes cargas financieras. Las condiciones de los préstamos asegurables bajo este sistema serán, como máximo, las establecidas en el *Real Decreto 442/1994, de 11 de marzo*, o disposiciones posteriores que lo modifiquen.

El procedimiento para la concesión de los avales será el determinado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

El procedimiento para la concesión de los avales se encuentra recogido en la Orden, de la Presidencia de Gobierno PRE/2573/2003, de 17 de septiembre de 2003, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 4 de septiembre

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

de 2003, por el que se establece el procedimiento para la concesión de avales del Estado a operaciones de inversión destinadas a la adquisición de buques por empresas navieras domiciliadas en España (B.O.E. del 18 de Septiembre de 2003), que tiene carácter indefinido y en la que la tramitación se encomienda a la Dirección General de la Marina Mercante. El texto se recoge en el anexo.

En cuanto a la tramitación, la *Dirección General de la Marina Mercante* ha publicado una Resolución de 30 de Julio de 1998.

**-Garantías estatales a armadores extranjeros.** Se regulan por Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre un sistema de Garantías estatales para la financiación a Armadores extranjeros, el último de los cuales es de 24 de febrero de 2000, por lo que se autoriza a CESCE a asegurar por cuenta del Estado riesgos comerciales derivados de incumplimientos en el reembolso de los préstamos concedidos a armadores extranjeros (Acuerdo de 24 de Febrero de 2000). Aunque, hasta la fecha no se ha aprobado ninguna operación acogida a este acuerdo

**- Régimen de Tributación.** En el ámbito de la Unión Europea una de las ayudas a las empresas navieras, que la Comisión autoriza, es la conocida como “**tonnage tax**” ó “**impuesto sobre el tonelaje**”.

Ya disponen de ella en Alemania, Finlandia, Grecia, Holanda, Noruega, Reino Unido, Dinamarca, Bélgica, Francia e Irlanda. En lo que respecta a España, se tramitó la legislación oportuna que se incluyó en el artículo 2. Cuarenta y siete de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (B.O.E. del 31 de diciembre) (Artículo 2. Cuarenta y siete) y que fue aprobada por la Comisión de la UE el 27 de febrero de 2002.

En relación con este asunto cabe mencionar el Real Decreto 1777/2004, de 30 de Julio, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto de Sociedades, y en el que se crea un nuevo Título VI, que desarrolla el régimen de las entidades

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

navieras en función del tonelaje, concretando su ámbito de aplicación, detallando el cauce procedimental que debe seguirse para su aplicación y regulando los supuestos de renuncia e incumplimiento del régimen. Asimismo es de significar que habiéndose publicado en el B.O.E. de 11 de Marzo de 2004, el REAL DECRETO LEGISLATIVO 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Impuesto sobre Sociedades, en su Capítulo XVII, artículos 125 a 128, se incluye el Régimen de las entidades navieras en función del tonelaje, correspondiéndose esos artículos con los artículos 50 a 52, del Mencionado Reglamento.

El consejo de Ministros con fecha 29 de Abril de 2005 aprueba redacción de Informe sobre Anteproyecto de Ley por la que se adapta el régimen de las Entidades Navieras en función del tonelaje a las **nuevas directrices comunitarias** sobre ayudas de Estado al transporte marítimo<sup>39</sup> y por la que se modifica el régimen económico y fiscal de Canarias, a los efectos previstos en el Art. 22.3 de la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno.

**Tarifas Portuarias:, Ley 48/2003 de 26 noviembre 2003-Exposición de Motivos:** *“En definitiva, se contempla el marco jurídico actual mediante la incorporación de nuevos mecanismos que tienen por objeto potenciar la calidad y eficacia en la prestación de los servicios portuarios y comerciales, favoreciendo la reducción global efectiva del coste del paso de las mercancías por los puertos, en línea con las propuestas y criterios incluidos en la política europea de transportes y, en particular, que fomente el cabotaje comunitario y potencie las ventajas de la situación geoestratégica de los puertos españoles para el tráfico marítimo internacional.”*

**Disposición Transitoria Cuarta. Aplicación de coeficientes reductores en la tasa del buque :**

---

<sup>39</sup> Comunicación C(2004) 43 de la Comisión Europea

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

*“Las empresas navieras que a la entrada en vigor de esta ley estuviesen prestando con sus buques un servicio a un determinado tipo de tráfico, realizando navegación de cabotaje entre puertos peninsulares, o bien entre puertos de Estados miembros de la Unión Europea (cabotaje europeo), beneficiándose de la reducción por tipo de navegación prevista en el art. 21.A.d) de la Orden del Ministerio de Fomento de 30 de julio de 1998, por la que se establece el régimen de tarifas por servicios portuarios prestados por las Autoridades Portuarias, y no se benefician de alguna de las bonificaciones contempladas en el art. 27.2.a.a2 y 27.4.a) de esta ley, les serán de aplicación los siguientes coeficientes reductores en los cinco primeros años a partir de la entrada en vigor de esta ley:*

*Primero: 0,70; segundo: 0,75; tercero: 0,80; cuarto: 0,88; quinto: 0,95”.*

### **Art. 87, 6, d)**

*“Buques que operen en tráfico regular con escalas frecuentes y regulares, particularmente los dedicados al cabotaje comunitario, y los dedicados a tráfico interior, cuando ante la Autoridad Portuaria se acredite, mediante certificado expedido por la Administración marítima, la existencia de un plan que asegure la entrega de desechos generados por los buques así como el pago de las tarifas correspondientes en uno de los puertos situados en la ruta del buque, y que garantice la recogida de todos sus desechos cuando el buque haga escala en dicho puerto de forma que en ninguno de sus viajes se supere la capacidad de almacenamiento de cada tipo de desechos.”*

Asimismo la **Orden FOM/818/2004**, de 24 de marzo, de definición de conceptos, condiciones, escalas y criterios para la aplicación de las **tasas portuarias** y sus bonificaciones, de acuerdo con lo previsto en la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, regula las bonificaciones que se pueden aplicar al **SHORT SEA SHIPPING**:



## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

- **El artículo 7** de la Orden está dedicado a la tasa del buque, introduciendo las determinaciones necesarias para la aplicación de los coeficientes reductores, en función del número de escalas, previstos en el artículo 21.6 de la Ley. En primer lugar, define el concepto de *servicio a un determinado tipo de tráfico*, como aquel que une un puerto con otros con una frecuencia definida, transportando un determinado tipo de mercancía, elemento de transporte o unidad de carga. En segundo lugar, se atribuye a las Autoridades Portuarias la competencia para llevar a cabo, previa solicitud del sujeto pasivo, la calificación de prestación de servicio a un determinado tipo de tráfico, así como para revisar dichas calificaciones como resultado de sus labores de inspección. Se indica también la forma y plazo de acreditación de pertenencia de un buque a una agrupación de empresas navieras con acuerdos de explotación compartida. Por último, se regulan los plazos y el procedimiento necesario para obtener dicha calificación.

- **Los artículos 8 a 10** contienen la concreción de los criterios necesarios para la aplicación de las bonificaciones comunes en las tasas por utilización especial de las instalaciones portuarias reguladas en el artículo 27 de la Ley. En primer lugar, el artículo 8 se ocupa de las condiciones para la aplicación de la bonificación dirigida a potenciar el papel de España como plataforma crucerista y logística a nivel internacional (artículo 27.1 de la Ley). Por lo que se refiere a su aplicación a los buques de crucero turístico, este precepto formula las definiciones de puerto base de cruceros para una escala determinada, y de compañía de cruceros. Tratándose de la tasa a la mercancía, la Orden contiene dos escalas, que establecen las bonificaciones máximas en función del tipo de tráfico y del volumen aportado superior a un mínimo, según se trate de mercancías en tránsito marítimo internacional o con origen o destino vía terrestre en un país o a otros países de la Unión Europea.

- **El artículo 9** contiene la escala conforme a la cual las Autoridades Portuarias aplicarán la bonificación dirigida a potenciar la captación y consolidación de tráficos en cada puerto en los convenios suscritos para tráficos relevantes

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

(artículo 27.3 de la Ley). Dicha escala establece unos porcentajes máximos de bonificación en función del volumen de tráfico aportado y de su evolución.

### VI.- ACTUACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA DE TRANSPORTES Y PORTUARIA QUE TRATAN DE IMPULSAR EL SHORT SEA SHIPPING

Actualmente esta en vigor el **PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE** (PEIT 2005-2008) que prevé las siguientes tres actuaciones de fomento en esta materia:

**1.- Impulsión de la estructuración funcional de los nodos logísticos portuarios y de su integración en el sistema de transporte intermodal** en un marco equilibrado de cooperación y competencia interportuaria, teniendo en cuenta la dimensión actual y potencial de los puertos, su radio de influencia geográfica en el foreland y hinterland, y las estrategias en materia de tráfico (especialización y diversificación) y de desarrollo funcional (hub, gateway o import/export) en relación con las tendencias actuales y previstas del mercado.

**2.- Revisión del marco legal en materia portuaria**, principalmente en lo que afecta al régimen económico-financiero, de planificación y gestión del dominio público y de prestación de los servicios portuarios, teniendo en cuenta en este último caso el proceso recientemente iniciado de revisión de la normativa de la UE (nuevo paquete portuario).

**3.- Puesta en práctica de soluciones efectivas para eliminar obstáculos e impulsar el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia y de las Autopistas del Mar.**

## LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SSS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y COMUNITARIO: ANÁLISIS Y OPCIONES

Además y en el terreno de las medidas que ahora se están tomando para el desarrollo del **SHORT SEA SHIPPING** hay que hacer referencia obligatoria a las **dos mociones** aprobadas en el seno de la Comisión de Fomento y Vivienda del Senado.

El Grupo socialista presento una moción por la que se insta al Gobierno a *"facilitar la integración del cabotaje marítimo en las cadenas intermodales de transporte, incentivando la creación de nuevos servicios de línea competitivos y la mejora de los existentes, mediante el establecimiento del marco de apoyo financiero adecuado"*.

Por su parte CIU presentó otra el día 5 de Octubre en la que se insta al Gobierno establecer *"medidas fiscales y económicas destinadas al fomento del transporte marítimo de corta distancia"* esta moción persigue la creación de un ECOBONO, del que se beneficiarían las empresas de transporte terrestre que apuesten por el SSS, como ha hecho el Gobierno italiano, aunque no se mencione explícitamente en el texto.

*Dr. Jaime Rodrigo de Larrucea*

*Tarragona 24 de Octubre de 2006*